

MAESTRÍA

DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

DISERTACIÓN

CORRUPCIÓN Y DESIGUALDAD COMO DRIVER EN COLOMBIA

GERMAN REYNALDO RUEDA OREJARENA

OCTUBRE - 2018

MAESTRÍA EN
DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

DISERTACIÓN

CORRUPCIÓN Y DESIGUALDAD COMO DRIVER EN COLOMBIA

GERMAN REYNALDO RUEDA OREJARENA

ORIENTACIÓN:

PROFESORA DOCTORA MARIA LEONOR FREIRE COSTA

OCTUBRE - 2018

“It is never right for any individual or government to do any vast evil as a means to some hypothetical good.”

— Leonard Woolf

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE

Esta disertación tiene por objetivo analizar la corrupción desde una perspectiva institucionalista en la que se considera tanto un comportamiento que rompe reglas y normas organizacionales en busca de beneficios particularistas como una institución con principios particularistas *per se*. Siendo la desigualdad uno de sus grandes determinantes o drivers, se propuso analizar este componente para el caso colombiano con el propósito de entender cómo la desigualdad consigue generar un ambiente propicio a la corrupción. Para el caso de estudio se encontró que la desigualdad es un componente severo que genera desconfianza, desinterés y segregación al punto de crear un ambiente plenamente vulnerable a la corrupción.

PALABRAS CLAVE: Corrupción; Desigualdad; Instituciones; Pobreza; Colombia.

ABSTRACT AND KEYWORDS

The purpose of this dissertation is to analyze corruption from an institutionalist perspective in which both a behavior that breaks organizational rules and norms in search of particularistic benefits and an institution with particularistic principles *per se* is considered. Being the inequality one of its great determinants or drivers, it was proposed to analyze this component for the Colombian case with the purpose of understanding how inequality manages to generate an environment conducive to corruption. In the case study, it was found that inequality is a severe component that generates mistrust, disinterest and segregation to the point of creating an environment that is totally vulnerable to corruption.

KEYWORDS: Corruption; Inequality; Institutions; Poverty; Colombia.

TABLA DE CONTENIDO

Resumen y Palabras Clave	i
Tabla de Contenido.....	ii
Lista de Figuras	iii
Lista de Tablas.....	iv
Agradecimientos	v
1. Introducción.....	1
2. Marco Teórico	4
2.1. Concepto de Corrupción.....	4
2.2. Tipología de la Corrupción.....	9
2.3. Causas de la Corrupción.....	10
3. Estudio de Caso	15
3.1. Estado de la Corrupción en Colombia.....	15
3.2. Desigualdad como Driver de Corrupción en Colombia	21
3.3. Una Mirada a Otros Países	34
4. Consideraciones Finales	38
Bibliografía.....	40

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Distribución de ingresos laborales por perceptor por quintil.	23
FIGURA 2 – Afiliación al SGSSS por quintil de ingreso.....	26
FIGURA 3 – Mercado laboral por sexo (%).	31

LISTA DE TABLAS

TABLA 1 – POBREZA Y DESIGUALDAD EN LAS PRINCIPALES CIUDADES- REGIONES.	28
TABLA 2 – DESIGUALDAD Y CORRUPCIÓN: UNA MIRADA A OTROS PAÍSES	36

AGRADECIMIENTOS

Agradezco enormemente a la Profesora Dra. Leonor Costa por haber aceptado ser mi tutora en esta investigación, por ofrecer sus conocimientos, su perspectiva y su guía. También agradezco al ISEG por haberme acogido y a mi grupo de maestría por la experiencia vivida.

Finalmente agradezco a mi familia por estar conmigo en este reto y apoyar mis caprichos, a mi hermano por las conversaciones y a mi familia Royale en Lisboa por su acogida y amistad.

1. INTRODUCCIÓN

En 2017 el Contralor General de la República de Colombia, Edgardo Maya, manifestó que la corrupción le estaba costando al país la escandalosa cifra de \$50 billones de pesos aproximadamente, una cifra astronómica comparada con los \$32 billones de pesos que había expresado la Procuraduría General de la Nación en sus cálculos. No obstante, por inferior que esta cifra parezca, su equivalencia alcanzaría el 4% del PIB o lo correspondiente a la inversión pública anual para el mismo año (El Tiempo, febrero 26 de 2017). ¿De dónde viene este fenómeno y cómo puede llegar la corrupción a ser un problema tan profundo?

En el diario vivir la corrupción es vista como un vicio muy difícil de roer y casi imposible de limitar probablemente por lo encarnado que parece estar en la sociedad. Es común escuchar comentarios, noticias, acusaciones y múltiples casos de corrupción que parecen asombrar cada vez más tanto por las figuras acusadas como por las cantidades de dinero comprometidas, el intercambio de favores negociado, las transacciones amañadas, los títulos comprados y otra cantidad de acciones asociadas a este fenómeno. Se identifica en primera instancia el desprecio que genera la corrupción frente quienes se dedican a la política, presumiblemente porque sobre ellos recaen grandes expectativas de representación y en consecuencia a la traición, la sociedad repele todo aquello que de alguna forma “huele mal” y está relacionado con esa clase política. Una célebre frase acuñada por el historiador católico británico Lord Acton en 1887 es un poco el reflejo de ello: *“El poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”*, haciendo referencia a la concentración de poder en las figuras como el Papa o el Rey en su época.

Partiendo del que se conoce como Dictum de Acton, se presume que la concentración de poder es la característica responsable de los actos corruptos y es probable que muchas personas lo vean de esta forma: mientras más poderosos, más corruptos son. Sin embargo, la corrupción es un fenómeno “visible” en todos los niveles de la sociedad y no cabría simplemente suponer que quien más tiene poder es el más corrupto en un ejercicio por medir qué tan corrupto se es frente a los demás, sino que se tendría que pensar cómo está distribuido el poder en todas las relaciones sociales para considerar este fenómeno como

incrustado en la sociedad o por lo menos con la capacidad para permear cualquier peldaño de ella. Pero al mismo tiempo este punto llevaría a concluir de manera superficial que todas las relaciones sociales son propensas a la corrupción puesto que en todas ellas al menos uno de los actores es relativa o absolutamente más poderoso que los otros y en realidad no todo parece ser corrupción.

En la antigua Grecia, por ejemplo, Demóstenes a quien se le consideró el más grande orador en la historia, fue protagonista del que tal vez sea uno de los primeros casos documentados de corrupción como la conocemos hoy día: documentado en las páginas de Noches Áticas (Noctes Atticae) por el abogado y escritor romano Aulus Gellius sobre los escritos de Critolaus, se cuenta que cuando los milesianos enviados a Atenas con el propósito de pedir recursos fueron rechazados por Demóstenes porque no les consideraba un pueblo de interés para el Estado, la decisión fue pospuesta para el siguiente día dando la oportunidad a los representantes de Mileto para convencer a su contraparte de aprobar los recursos. Frente a las súplicas, Demóstenes exigió una suma de dinero que le fue concedida y al siguiente día apareció en la plaza pública ocultando su cuello y hombros aduciendo que tenía *συνάγκη* (*synanje* en griego) o amigdalitis y no podría hablar en contra de los milesianos, a lo que uno de los asistentes reclamó diciendo que este no padecía de amigdalitis sino de *ἀργυράγκη* (*argyranje* en griego) traducido como “*silverinsy*” haciendo referencia al dinero recibido.

Para llegar a este punto, tanto los enviados por Miletos como Demóstenes se vieron enfrentados a tomar decisiones a partir de una combinación entre normas e incentivos, calculando cuál sería el mejor beneficio entre la colectividad y la individualidad. Por un lado, los milesianos con su necesidad por obtener más recursos para su pueblo, se vieron enfrentados a la decisión entre ofrecer/pagar dinero por la toma de una decisión que les aseguraba más recursos o continuar enfrentando la desigualdad frente al pueblo ateniense. Entre tanto, Demóstenes reunió los incentivos necesarios tanto para exigir dinero como para romper las reglas que le suponía su posición política contra el beneficio de su pueblo a cambio del beneficio individual. La cuestión es que más allá de ser un simple cálculo económico entre beneficios y pérdidas o corresponder a la evaluación moralista de un comportamiento social, la corrupción se expresa como el quiebre de normas establecidas con un rol social y un carácter moral bajo un encuadramiento institucional.

Teniendo este planteamiento de frente, la intención del presente ensayo es abordar el tema de la corrupción con una mirada institucionalista considerando por ello el sistema de reglas que estructuran las interacciones sociales y por ende sus transgresiones. Para ello, es fundamental comenzar por definir ¿Qué es la corrupción? Si bien parece fácil identificar cuándo un acto es o no corrupto, encontrar una definición propia del término parece una tarea compleja. Junto con esto, el primer apartado se ocupará de la construcción teórica alrededor del concepto y el estado del arte con respecto a los *drivers*, entendiendo por ello las oportunidades e incentivos que allanan el camino a la corrupción.

Visto en la bibliografía estudiada que existe una fuerte incidencia de la desigualdad, en el siguiente capítulo la pregunta central es ¿Cómo puede ser la desigualdad un *driver* de la corrupción para el caso colombiano? y para ello se dará inicio con una mirada al estado de la corrupción en Colombia a través de los indicadores disponibles. En seguida serán analizados múltiples aspectos de la desigualdad en Colombia que van desde la desigualdad de ingresos a la formación de grupos socioeconómicos, pobreza, distribución de tierras, relación etnografía-pobreza-desigualdad, educación, género, sistema de seguridad social y aspectos sobre la confianza/desconfianza en la sociedad. También está incluido un sencillo ejercicio comparativo de estadísticas con otros países y por último se ofrecerán algunas consideraciones finales.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. *Concepto de Corrupción*

Tradicionalmente y con el objetivo de simplificar este concepto en el uso cotidiano y como referencia conceptual, se ha entendido que la corrupción es el abuso de poder público para obtener un beneficio privado (Bardhan, 1997) y así lo dan a entender algunas organizaciones como Transparencia Internacional que lidera la lucha contra este fenómeno. Independientemente de la sencillez en esta primera observación, se pueden resaltar tres componentes explicativos del concepto: su *connotación negativa*, ejecutada por dos o más *actores* en busca de *beneficios*. Lo primero es que se reconoce a la corrupción como un acto indeseado –un abuso- que no sigue los parámetros para considerarse como un comportamiento ético en un individuo. Por tanto, ¿es la corrupción una cuestión que corresponde a la ética? Teniendo en cuenta que la ética es el sistema que determina si un comportamiento está bien o mal a partir de los principios morales y una determinada escala de valores, podría decirse que la corrupción es un cuestionamiento ético.

No obstante, la principal teoría que se ha encargado de ahondar en el tema desde el punto de vista económico y que ha sido la perspectiva más expandida (dado que se asocia principalmente a los problemas de la economía) es la Teoría Principal-Agente en la que se considera a grandes rasgos que este mal comportamiento es el resultado de un cuadro de incentivos en el que participan dos individuos: uno que delega poder (Principal) y otro que se encarga de cumplir los objetivos encomendados (Agente). Podría pensarse que este sigue siendo un tema que compete a la ética porque se trata de la interacción entre dos individuos, pero según esta teoría la reestructuración del cuadro de incentivos o la limitación de incentivos perversos es la solución al problema (Gómez, 2004). Esta teoría parte del supuesto que el Principal es siempre y en todas las circunstancias honesto, mientras el Agente busca maximizar su renta a partir de los incentivos y las instituciones que lo enmarcan. Bajo esta perspectiva, se considera que existen incentivos a la corrupción cuando hay asimetrías de información entre individuos, permitiendo al agente aprovecharse de la buena fe de su principal (Andvig et al, 2000).

En cuanto a los actores, el abuso de poder público implica que la corrupción es un tema que solo se da en este sector y por tanto son los agentes privados (Clientes) quienes

con dádivas logran corromper al agente público para obtener beneficios. Pero ¿cuál es la garantía en este concepto para determinar que entre agentes privados no consiguen formar acuerdos corruptos? Este es un hecho que sin lugar a duda existe en el sector privado (Rose-Ackerman, 1978) pero debido a múltiples factores como su baja probabilidad de detección, difícil medición y el hecho de que no represente una pérdida de rentas para la sociedad, entre otros, conduce a que esta parte sea ignorada o poco documentada. Y con relación a los beneficios obtenidos, este comportamiento procede de la búsqueda de rentas o *rent-seeking* y autores como Khan (2006) se basan en ello para mostrar que existe corrupción porque existen rentas que se pueden corromper y agentes que tienen la capacidad de repartirlas. Usualmente la corrupción está asociada con dinero, pero los actos corruptos van mucho más allá (Tanzi, 1998), desde el intercambio de favores entre amigos y familiares en detrimento del bien común o el ofrecimiento de regalos con el objetivo de recibir beneficios a cambio, hasta el deseo de poder absolutista contrario a los valores democráticos.

Por tanto, siendo este concepto característico de una pluralidad de situaciones que no permiten ser enmarcadas en la simplicidad, autores como Harch (1993), por ejemplo, consideran que la corrupción no se define en sí misma y es más bien la interpretación de las acciones que son consideradas corruptas (robo, apropiación indebida de fondos estatales, nepotismo, obtención de favores, abuso de autoridad, etc.) pero frente a esta apreciación, Soto (2003) manifiesta que sería imposible incluir como corruptas las actuaciones entre privados cuando no se generan externalidades sociales y pone de manifiesto una característica que rodea el tema: la ilegalidad. Partiendo de la premisa que no todos los actos ilegales son corruptos (como el crimen) y no todos los actos corruptos son ilegales (como ofrecer regalos o manejar un poderoso “*lobby*”), determinar lo que es corrupto se asocia más bien con lo que se considera inmoral puesto que se genera una sanción social.

Además, reconociendo que la corrupción ha sido un fenómeno presente en todas las sociedades con algún grado de complejidad a través de la historia y la geografía, existen motivos suficientes para pensar que su origen se encuentra en la propia organización de la vida humana (Klitgaard, 1988). En otras palabras, el entramado que rodea este fenómeno también podría ser explicado a la luz de las instituciones que sirven a dicha organización, puesto que es allí donde se encuentran las normas, patrones sociales y reglas

formales e informales que permiten o restringen la interacción de los individuos. Lambsdorff, et al. (2005) sugiere una perspectiva interesante al comparar el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) con la Nueva Sociología Económica (NSE) en los que se ve este fenómeno desde dentro con el objetivo de valorar las negociaciones entre las partes. Siendo la corrupción una transacción, mientras la NSE se pregunta por la construcción social de las instituciones que la fundamentan, el NIE cuestiona los mecanismos por los que la optimización individual crea normas y niveles de confianza entre los agentes para desarrollar actos corruptos.

En esta perspectiva Klitgaard manifiesta que la corrupción es un mecanismo diseñado para maximizar y optimizar rentas a partir de normas preestablecidas y niveles de confianza entre individuos que llevan a cabo la transacción, evaluando los costos asociados específicamente a la búsqueda de socios que compartan los mismos intereses, la estructuración de contratos ilegales y los mecanismos para forzar y garantizar lo acordado. No obstante, aunque su definición parece tener un exceso calculista y racional, según Acham (1981) la motivación de fondo que se tiene al pasar de un ambiente favorable para las transacciones ilegales a su práctica es que *“Corruption is an action which deviates from the normative expectations of the whole society and is combined with personal gains to the detriment of the public”*, añadiendo Freisitzer (1981) que este desviación contradice las regulaciones formales e informales del comportamiento, violando los estándares éticos/morales del sistema social en el que acontece para justificar así que la corrupción es la excepción a la norma y no corresponde a un comportamiento habitual.

En cuanto a las normas asociadas a la corrupción, Schweitzer (2005) considera que este es un fenómeno en el que se obtiene ventajas individuales por medios ilegítimos como respuesta a la competencia sin solución entre las normas particularistas (asociadas a grupos primarios o secundarios con una alta variabilidad entre individuos, altamente flexibles y rara vez codificables porque regulan la cotidianidad entre contactos sociales) y las normas universalistas (correspondiente a los grupos terciarios y plenamente neutrales frente al estatus y la persona en sí; suelen estar codificadas y existe una autoridad social externa que toma las reglas como dadas y de público conocimiento) o incluso entre normas universalistas incompatibles o contradictorias entre sí. El autor resalta la existencia de algunos axiomas como la apreciación y el cuidado por los

miembros del grupo familiar, una expresión que se traslada a los miembros de un grupo para una representación más amplia como los clubes, asociaciones, iglesias o partidos políticos, aunque no descarta que estas normas se puedan traslapar entre sí como es el caso de la legislación frente la violencia intrafamiliar.

Otra es la perspectiva de Huntington (1968) en la que se toma como principal componente el oportunismo en el sentido en que, si las oportunidades políticas son escasas, la corrupción ocurre cuando las personas usan su riqueza para comprar poder y si las oportunidades económicas son escasas, la corrupción ocurre cuando el poder político es usado para comprar riqueza. De esta forma, se estaría develando una transferencia de recursos diferentes asociada a la distinción entre corrupción en términos económicos y corrupción en términos sociales. Un estilo semejante es visto en Schweitzer (2005) cuando argumenta que los corruptos son parecidos a los *free-riders* porque toman distancia del bien o resultado común, partiendo del cálculo de su ego:

“I have an incentive to gain additional resources in exchange to a good of which I have plenty. If I refrain from this exchange (a private gain) I will contribute to the continuation of the social order, but this contribution does not match the value of my particularistic gain because most probably most other men will act in conformity with the norms, thus supporting the order. For that reason I will perform the exchange, especially as I run only a low risk of detection and sanctions, even if both, together with the missed benefit, weigh heavily.”

Ahora, si bien existe una aceptación relativamente generalizada sobre el concepto de corrupción en el que se enmarcan unos actores, unos beneficios particulares y el rechazo o aparente rechazo que genera esta práctica, Teorell (2007) va un poco más allá indicando que la corrupción es en sí misma una institución y parte del hecho que la Teoría Principal-Agente se queda un poco corta al definir este fenómeno, empezando por el supuesto fácilmente cuestionable sobre los intereses honestos del Principal, su monitorización o la posibilidad de solucionar el problema con una estructura de incentivos o batería institucional diferente. El autor considera que si la corrupción no es un problema de *accountability* sino uno generado por contratos sociales informales con los que el Principal concuerda, la estructura de incentivos de los Agentes pierde importancia si se quiere solucionar el problema.

Teorell reconoce que independientemente de ser una institución formal o informal, centralizada o descentralizada y con una evolución *top-down* o *botton-up*, lo único que está claro es su naturaleza sistemática que se extiende a través de redes de intercambio, convirtiendo a la corrupción en la norma y no en la excepción. Este argumento es a su vez utilizado para justificar la permanencia y concurrencia de actos corruptos en todas las esferas sociales, teniendo en cuenta que la frecuencia depende tanto de los beneficios o pagos (rentas) generados como de los costos asumidos: a medida que aumenta el número de agentes corruptos, los costos de encubrir estos hechos disminuyen porque se reduce la preocupación por ser atrapados mientras los costos de auditoría aumentan a niveles insostenibles. Finalmente, todo ello es contenido por un mecanismo de reputación colectiva: “...*is not in the interest of an individual to be honest if his or her group has a reputation for being corrupt, which means that early choices made by older members of an organization may be passed on to younger ones long after the former have gone.*”

Por tanto, definir este término representa un gran desafío que si bien termina siendo ajustado a las pretensiones que se tengan para su uso o de acuerdo a la disciplina que lo desarrolle, generalmente está enmarcado entre las características de un acto no deseado que es ejecutado por actores con intereses individuales similares y en los que se perjudican terceros que pueden ser internos o externos al círculo bajo el que funciona el entramado normativo e institucional que es violado para llevar a cabo un acto corrupto. Hodgson y Jiang (2008) ofrecen un concepto bastante interesante que pretende ser lo más abierto a todas las circunstancias posibles y parten de reconocer que los conceptos *mainstream* han llevado a reducir la moralidad a cálculos de utilidad y pérdida cuando en realidad todos los actos corruptos representan una violación a las normas morales asociadas a las reglas, despojando de carácter moral al rol social para el que fueron creadas. Su concepto, conocido como Corrupción Organizacional, es el siguiente:

“Por definición, la corrupción organizacional involucra al menos dos agentes, X y Y, donde al menos Y desempeña un rol determinado que es adscrito a una organización específica. Este rol organizacional obliga a Y a seguir un conjunto de reglas éticas establecidas, al menos algunas de las cuales son coherentes con los objetivos de la organización. X emprende conscientemente una acción planeada deliberadamente para persuadir a Y de que viole al menos uno de esos objetivos coherentes con las reglas éticas, de las que X y Y son

conscientes. Aunque tiene la opción de actuar de otra manera, Y viola esta regla de acuerdo con los deseos de X.”

En similitud con este concepto, Aguilera y Vadera (2008) han desarrollado un modelo triangular para explicar qué es la corrupción a partir del uso de la autoridad con el propósito de obtener beneficios individuales. Específicamente se discute cómo la combinación de un tipo particular de autoridad (legal-racional, carismática o tradicional) dirigida por un tipo particular de motivación (individualista, colectivista o relacional) y con la habilidad de justificar un comportamiento bajo una técnica específica (racionalización, socialización o ritualismo) puede conducir a un tipo específico de acto corrupto (procesal, esquemático o categórico, respectivamente). Este modelo también es conocido como modelo del crimen porque justifica racionalmente un acto que fue motivado a partir de las oportunidades percibidas para cometerlo y por ello se adecua con facilidad a los crímenes de cuello blanco (*white-collar crimes*) como la corrupción.

2.2. Tipología de la Corrupción

Según Andvig et al (2000), una tipología concreta de la corrupción estaría agrupada así: soborno (*bribery*), malversación de fondos (*embezzlement*), fraude (*fraud*), extorsión (*extortion*) y favoritismo (*favouritism*), reconociendo en cada uno de ellos una percepción diferente de la renta sustraída o tipo de bien intercambiado. También, podría decirse que de acuerdo con la configuración social en que se presente, su percepción negativa es variable como el caso del favoritismo en algunas sociedades africanas o la extensión del soborno y extorsión en algunos países asiático; factores claves que estarían en función desde los intercambios económicos básicos hasta incluso la legitimidad del sistema judicial para reconocer y penar estos hechos.

En esta gran tipificación, el **Soborno** es conocido como el ejemplo más típico de corrupción y hace referencia al pago u ofrecimiento en dinero o especie tanto a agentes públicos como privados para ser beneficiado con otro bien, proceso u obligación a que está sujeto el agente corruptor. La **Malversación de fondos** corresponde básicamente al robo o extracción de recursos por parte de un agente administrativo en el que se ve directamente perjudicado su principal y no interfiere la tercera figura conocida como el cliente. El **Fraude** es un crimen económico que se vale de la estafa, el engaño y la manipulación de los hechos y la información por parte de un agente para su propio

beneficio (ej. participación en redes de comercio ilegal, falsificación, contrabando, entre otros, y la omisión consciente de estos hechos). La **Extorción** por su parte hace referencia a los dineros y recursos extraídos bajo el uso de la coerción, la violencia o la fuerza y representa el típico accionar “*mafia-style*” que puede estar situado *from bellow* con organizaciones mafiosas y criminales o *from above* cuando es el Estado la principal mafia. Por último, el **Favoritismo** relacionado con la privatización de los recursos y el abuso de poder que desencadena un sesgo en su distribución (ej. favorecimiento de familiares, amigos y personal de confianza o Nepotismo).

En Newman y Ángel (2017) esta tipología es expresada en forma muy detallada para el caso colombiano, vinculando cada forma de corrupción a un tipo penal de acuerdo con el ordenamiento jurídico y por consiguiente a la falta disciplinaria que se está cometiendo. En esta clasificación las autoras incluyen otros tipos de corrupción como el tráfico de influencias, el conflicto de intereses y el **lavado de activos**, reconociendo en este último que aunque la literatura no lo estudia como una forma de corrupción, si ha jugado un papel importante en la formulación de tratados internacionales para combatir este problema. El **Tráfico de influencias** corresponde a la utilización de cargos públicos para interferir en actividades de los partidos y movimientos políticos con fines de lucro individual y el **Conflicto de intereses** consiste en el uso del cargo público para mediar por propios y terceros tanto en el campo público como privado con el propósito de obtener beneficios individuales.

2.3. Causas de la Corrupción

En el documento de Khan referido con anterioridad, el autor inicia la exposición de sus objetivos partiendo de reconocer que el estudio de las causas y consecuencias de la corrupción es fundamental para entender y manejar este asunto, especialmente en los países en desarrollo debido a que son estos quienes presentan uniformemente mayor evidencia sobre una serie de características que pueden ser determinantes o *drivers* de la corrupción, frente a los países industrializados. Esta importancia proviene esencialmente del resultado que aporte el estudio de las causas puesto que de allí son creadas las políticas anticorrupción focalizadas en cada uno de los factores que son necesarios contrarrestar. No obstante, la literatura sugiere que existe un serio problema entre diferenciar las causas y las consecuencias de la corrupción, al punto de equiparar lo uno con lo otro e incluso

llegando a descartar factores que pueden estar obviamente relacionados, pero estadísticamente poco significativos (Andvig et al, 2000).

Este problema de causalidad puede tener diferentes explicaciones como la complejidad que suscita la misma definición conceptual y la metodología frecuentemente usada para abordar este tema. En general, las investigaciones que buscan explicar este fenómeno tienden a hacerlo por medio de correlaciones entre diferentes variables exógenas y una o varias variables dependientes que se basan en estadísticas denominadas subjetivas por considerar la percepción de un individuo como fuente de información. Sin embargo, tal como se ha percibido a través del marco teórico, este es un asunto complejo que no responde específicamente a solo una o dos unidades de información; además, precisamente porque es un problema persistente, podría pensarse que existe cierta cualidad de círculo vicioso en el que las causas son alimentadas por sus propias consecuencias y prueba de ello es su constante repetición en el tiempo.

Partiendo de lo básico, la corrupción es vista como la falta de honestidad en un individuo agente para acatar sus obligaciones en función de los objetivos que le son encomendados por un principal bajo un encuadramiento normativo institucional. Esta falta de honestidad que impide a una persona expresarse con sinceridad y coherencia respetando los valores de la justicia y la verdad, puede leerse igualmente como un problema de confianza. La confianza entre personas es la creencia de que todos pertenecen a la misma comunidad moral sobre la que recae la cooperación entre individuos y por tanto la falta de ella sugiere un desequilibrio en las relaciones interpersonales que exige a cada uno tomar medidas de protección para salvaguardar su posición, ya sea en términos de beneficios, utilidad o autonomía. Es por ello que existe una relación inversa entre confianza y corrupción, cuyo sentido es expresamente causal (Uslaner, 2005).

En Uslaner, sin embargo, la confianza toma componentes aún más específicos entre la estrategia versus la moral y lo particularista versus lo universalista. Para el autor, la corrupción existe porque los parámetros sociales de confianza se basan principalmente en la experiencia más que en los valores (confianza estratégica) y solo entre personas de los mismos círculos sociales (confianza particularista). Esta investigación resalta que la confianza moral y universalista es afectada porque no existen sistemas de derechos de

propiedad eficientes y reglas legales que aporten confianza entre individuos con un *background* diferente. Además, relaciona estadísticamente la confianza y la honestidad con una serie de variables como la desigualdad, la religión, la libertad de prensa y la intervención del mercado para determinar que las sociedades con vínculos más fuertes tienden a invertir más en programas de gobierno que incrementan el estándar de vida de los menos favorecidos.

Otra perspectiva básica es la que hace coincidir la corrupción con el *rent-seeking* pero su objeto causal pasa de estar entre la idoneidad de un individuo honesto en las transacciones a la búsqueda de rentas puramente oportunista en cada intercambio. Es preciso resaltar que la búsqueda de rentas no es una actividad deshonesto *per se* y por el contrario se asocia con la naturaleza competitiva de los agentes frente a la colocación de los recursos una vez son creadas restricciones de mercado (Krueger, 1974), pero es justo allí cuando se generan oportunidades para captar los recursos sin respetar las reglas de juego. Bajo este pequeño esquema de restricción y oportunismo empiezan a emerger las causas de la corrupción o por lo menos desde una perspectiva neoclásica, considerando que los factores originarios de la corrupción son la intervención estatal excesiva en la economía, la ineficiente extracción de las rentas monopólicas, el tamaño del gobierno, la privatización que favorece a las élites, los sistemas tributarios contradictorios no transparentes, la escala salarial del sector público y la obstaculización al crecimiento (Andvig et al, 2000).

Estos componentes, honestidad, confianza y *rent-seeking*, son para Graeff (2005) un complemento que visto desde la sociología ofrece como causante de la corrupción la búsqueda de poder y defensa de intereses de los actores enmarcados en un sistema social que no debe estar sujeto al simple comportamiento independiente de los individuos, aunque está claro que la corrupción siempre sucede entre personas reales. Para justificar que es el sistema social donde se encuentra la raíz del asunto, el autor manifiesta que las normas y la confianza son los factores que alientan las relaciones recíprocas entre los actores como se puede observar en sociedades con una “cultura de la corrupción”. Estas normas definen lo que debe hacer cada actor frente a una situación corrupta en la que se tiene confianza y se ve la oportunidad de obtener una renta.

Investigaciones como la de Pena y Sánchez (2008) por ejemplo, proponen un análisis empírico con las instituciones que expresan confianza y dimensiones valorativas cuya expectativa es el favorecimiento de la honestidad. En este caso, su aproximación se expresa en términos de apertura económica, derechos de propiedad, libertades económicas y fundamentales, desarrollo humano, dimensión y capacidad del Estado, centralización o descentralización, ambiente político, escenario sindical, confianza empresarial e importancia de la familia y círculos sociales primarios. El escenario político tiene una característica especial y es que representa gran parte del sector público asociado a la corrupción, aportando variables como la distribución de poderes y su independencia, el modelo jerárquico y burocrático, el sistema de controles y equilibrios y el sistema democrático (Andvig et al, 2000).

Además, en estos estudios se reportan variables socioculturales como el tema de género, la religión, la pobreza y el rol del colonialismo que está expuesto por Hellmann (2015) a través del institucionalismo histórico y el concepto de *path-dependence* o Acemoglu (1995) a partir de la distribución histórica entre actividades productivas. Entre tanto, en el documento de Teorell al que se ha hecho referencia, si bien se mencionan variables como la regresividad de los impuestos o la inequidad de los ingresos, se considera especialmente que mecanismos de participación como los sistemas electorales no funcionan porque los votantes son indiferentes frente a la culpa moral de los oficiales electos, llevando a la paradoja de la corrupción que se alimenta tanto por los problemas de información como la inhabilidad de la acción colectiva para exigir alternativas no corruptas.

Otros autores como Goudie y Stasavage (1998), Treisman (2000) o Lambsdorff (2007) van un poco más allá al considerar entre otras causas el nivel de riqueza en términos de los bienes primarios o específicamente la administración de los recursos naturales como uno de los focos principales asociados a la corrupción pero no entendiendo esto como una causa literalmente dicha, sino por la importancia de reconocer los conflictos alrededor de estos bienes como es el narcotráfico, la impunidad internacional, la violación de los derechos humanos y los conflictos armados (Nieto, 2004). Todas estas variables en su conjunto son el fiel reflejo de la multicausalidad que propicia la corrupción como representación de las motivaciones particularistas y si bien puede generar confusiones debido a la variabilidad y consistencia en las estimaciones

estadísticas presente en todas las investigaciones empíricas, la postulación de cada una de ellas tiene razones de fondo plenamente justificables.

Esta investigación se interesa específicamente por el problema de la desigualdad puesto que corresponde a un factor explicativo que proyecta múltiples características en cada una de las divisiones presentes en la sociedad (culturales, económicas, monetaria, sociales). En un estudio empírico para 129 países, You y Khagram (2004) resaltaban principalmente que mientras los ricos tenían motivaciones y oportunidades para corromper por medio de la administración, la política y el sistema judicial con el propósito de mantener su estatus en el que se concentra tanto el poder como la riqueza, los pobres bajo su condición se mantenían vulnerables al acoso de la corrupción como es el caso de las presiones extorsivas para acceder a los bienes y servicios públicos, además de contar con una capacidad inferior de monitorización por causa de factores como la baja credibilidad en la representación de sus dirigentes, el acceso a una educación de baja calidad y la falta de participación, entre otros.

3. ESTUDIO DE CASO

3.1. Estado de la Corrupción en Colombia

Este primer componente tiene por objetivo caracterizar el estado reciente de la corrupción en Colombia a partir de algunas mediciones tradicionales sugeridas tanto por organismos internacionales como por grupos de investigación y organizaciones nacionales públicas e independientes. Si bien estas mediciones pueden estar sujetas a la crítica como se mencionó con anterioridad, debido a que se presume algún grado de subjetividad para evaluar los fenómenos asociados a la corrupción a partir de la percepción de un individuo junto a una posible disyuntiva en el análisis de las variaciones anuales y entre países; es importante resaltar la complejidad para medir este comportamiento y concentrarlo en una escala numérica.

Como eje de referencia en el ámbito internacional está la ONG Transparencia Internacional -TI-, líder en la lucha contra la corrupción desde 1993 y que se caracteriza por publicaciones como el Índice de Percepción de la Corrupción, el Barómetro Global de la Corrupción, el Reporte Global de la Corrupción y el Índice de Contribuyentes de Sobornos. El primero de ellos es, quizá, el índice más consultado y utilizado en las diferentes investigaciones como insumo principal en el que se recoge una serie de datos agregados sobre la percepción de este fenómeno entre personas de negocios y expertos a nivel nacional en el sector público. Para el año 2017, Colombia obtuvo una puntuación de 37 en una escala de 0 a 100 donde 0 es el nivel más alto y 100 es el nivel más bajo de percepción de la corrupción, frente a la puntuación media global que se situó en 43. Es interesante resaltar que la puntuación se mantuvo inalterada desde 2014 aunque su posición en el ranking pasó de estar en el puesto 90 en 2016 al puesto 96 entre 180 países, estando incluso en una posición inferior frente a países vulgarmente reconocidos por sus niveles de corrupción como China (77) e India (81).

Bajo esta medición inicial es posible manifestar que el estado de la corrupción en Colombia es preocupante y parece estar enfrascado en una evolución muy pobre que simplemente evidencia una constancia en la percepción de las transacciones corruptas en el tiempo. Pese a que el índice no permite ser desagregado para identificar características determinantes, la ubicación en el ranking y su variación anual es un hecho que puede

llevar a dos consideraciones para el caso colombiano: o bien el sector público se ha visto enfrentado a una corrupción de mayor envergadura o bien otros países han sido más asertivos en su lucha contra la corrupción (como es el caso de Chile, Bahamas, Guyana y Jamaica según el informe) frente a los escasos esfuerzos del gobierno colombiano.

Según el director de Transparencia por Colombia, el capítulo nacional de TI, “Las apuestas políticas y los diseños institucionales anticorrupción que se han planteado en las últimas décadas, se han quedado cortos frente a la gravedad de este abuso del poder. La corrupción en Colombia comparte medios y fines con el crimen organizado y las economías ilegales, por lo tanto las acciones deben estar llenas de decisión, arrojo y valor”, asumiendo que existen puntos focales como la transformación del sistema político, la legitimidad de la justicia y la ruptura del clientelismo en el empleo público y la contratación.

Para esta entrega del índice en 2017, TI ofreció un análisis de la investigación en conjunto con las libertades civiles y principalmente con la libertad de expresión de los ciudadanos en defensa de sus intereses y del bien público, teniendo en cuenta cifras alarmantes sobre persecución y crímenes a periodistas y líderes civiles como agentes con la capacidad para denunciar actos deshonestos. En sus conclusiones se determinó que existe una relación de causa/consecuencia “*where widespread corruption chips away at remaining civic space and targets groups that pose a challenge to authority. At the same time, the inability of citizens to hold their governments accountable contributes to even greater abuse*” (Transparency International, 2017). Según estimaciones de la ONG Reporteros Sin Fronteras a través de la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa, en 2017 Colombia se ubicó en el puesto 129 entre 180 países con una puntuación de 41,47 entre 0 y 100 como mejor y peor nota respectivamente, considerando así que el país permanece en una situación difícil que lo mantiene en terreno rojo para el ejercicio de la profesión.

Pero es aún más alarmante la persistencia de casos de asesinato de defensores de derechos humanos. Según la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -OACNUDH (Comunicado de Prensa, Diciembre 20 de 2017), existe una preocupación creciente por la descalificación, el hostigamiento y la estigmatización hacia los líderes sociales en su labor legítima y necesaria para la

construcción de la democracia mediante la defensa de los derechos humanos: “la Oficina ha verificado durante este año y hasta hoy 20 de diciembre, en el caso de defensores de derechos humanos y líderes un total de 105 homicidios, incluidos: 73 asesinatos contra líderes y lideresas, 18 asesinatos de miembros de movimientos sociales y políticos, y 14 víctimas durante movilizaciones sociales. Además, la Oficina tiene otros 11 casos más en proceso de verificación”. La Oficina manifestó en este comunicado que la desaparición de líderes sociales es generada por el vacío de poder del Estado Colombiano en zonas de antiguo conflicto con la guerrilla de las FARC y cuyo móvil es la defensa de los derechos humanos donde sus líderes son la única voz de resistencia, oposición y exigencia de garantías transparentes en sus comunidades.

Siguiendo los pasos al Índice de Percepción de la Corrupción, el Barómetro Global de la Corrupción es una medición metodológicamente más sencilla y con una cobertura más amplia que se aplica a los ciudadanos ordinarios para conocer su percepción sobre el soborno en las entidades públicas, su capacidad de reacción y el nivel de aceptación social. De acuerdo con esta valoración, el 30% de los colombianos encuestados manifestó haber pagado sobornos u ofrecido presentes o favores a cambio de recibir un servicio en los sistemas educativos, de salud, judicial o en oficinas gubernamentales. Además, se encontró que el 61% de los encuestados percibieron un aumento en el nivel de la corrupción frente al 11% que consideró lo contrario y en cuanto a instituciones específicas la Rama Legislativa fue la peor valorada con un 54% de la población encuestada que consideró corruptos a todos o la mayoría de sus miembros, seguido por la Presidencia (48%), los Concejales de Gobiernos Locales (46%), la Policía (41%), los Funcionarios Públicos (37%), la Rama Judicial (37%), la Oficina de Impuestos (35%), los Directivos de Empresas (25%) y los Líderes Religiosos (23%).

También, según el Barómetro, la actitud del gobierno colombiano frente al combate de la corrupción fue mala o muy mala de acuerdo con el 59% de la muestra y mientras el 74% consideró que el ciudadano ordinario puede hacer la diferencia en la lucha contra la corrupción, el 65% manifestó que existe aceptación social frente a la denuncia por casos de corrupción conocidos, el 74% se vería obligado a hacerlo y el 64% estaría dispuesto a gastar un día en los estrados judiciales para mostrar la evidencia de los hechos. Pasando un poco por alto que estas mediciones solo toman en cuenta el sector público, se evidencia

una fuerte tendencia a considerar la corrupción como un fenómeno asociado casi exclusivamente a los círculos políticos y es curioso observar en las encuestas que existe un cierto aire de optimismo, aunque según el Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (2018) “el Gobierno de Colombia indicó que entre 2012 y 2016 la Fiscalía General de la Nación había recibido 64.095 denuncias de actos de corrupción [pero] solo el 1,6% de los casos fueron resueltos, lo que ilustra la significativa impunidad histórica”.

En otra investigación cuya base metodológica es también la percepción del encuestado, la firma de abogados norteamericana Miller & Chevalier publicó en 2016 la Encuesta sobre la Corrupción en Latinoamérica a la sombra de numerosos escándalos en la región que llevaron a considerar a Brasil, Argentina, México y Venezuela como los países más corruptos, uniendo Chile y Colombia a la lista en el conjunto de países donde las investigaciones por corrupción se dan a grande escala. En Colombia, el 68% de los encuestados manifestó conocer al menos una compañía, individuo o empleado público implicado en un proceso judicial por hacer o recibir pagos inapropiados, ofrecer presentes u otros beneficios para obtener ventajas individuales. Del total, el 63% consideró que los delincuentes son efectivamente procesados, pero a su vez solo el 17% manifestó que las políticas anticorrupción eran realmente efectivas, lo que demuestra una total desconfianza en el ambiente procesal y las investigaciones oficiales. Pese a ello, sorprende ver que cerca del 80% consideró que la corrupción fue un obstáculo ocasional y no significativo para hacer negocios, lo que sugiere nuevamente que existe un alto grado de impunidad frente a las transacciones corruptas.

Sumada a las mediciones internacionales, Transparencia por Colombia lleva a cabo investigaciones a nivel nacional, departamental y municipal que difieren metodológicamente de las mediciones internacionales en tanto que no se pretende medir la percepción individual de la corrupción, pero si la propensión o el riesgo que tienen los diferentes organismos públicos para cometer actos deshonestos, buscando con ello contribuir a la prevención de hechos corruptos en la administración del Estado. Para ello son evaluados 16 indicadores agrupados en tres factores: Visibilidad (o transparencia activa), Institucionalidad y Control/Sanción con una representación porcentual de 30%, 40% y 30% respectivamente, ponderación que se ve reflejada en la clasificación de los

riesgos de corrupción donde 0 es el nivel de riesgo más alto y 100 el más bajo. Según el Índice de Transparencia Nacional -ITN 2015-2016 (2017) con respecto a la vigencia 2013-2014, las entidades nacionales se mantuvieron en el nivel de riesgo medio de corrupción con una calificación de 68,2 en el que la Visibilidad subió 7,6 puntos hasta 77,2 mientras Control/Sanción se redujo 3,6 puntos hasta 64,5 e Institucionalidad se mantuvo relativamente constante con la caída de un punto hasta 64,2.

En el Informe de esta investigación se encontró que variables referentes a Visibilidad como la Divulgación de la gestión administrativa, la Divulgación de los trámites y servicios al ciudadano y la Divulgación de la gestión presupuestal y financiera fueron claves para mantener los resultados generales, en comparación con variables como la Rendición de cuentas al ciudadano y el Control social referentes a Control/Sanción sobre las que se hace un llamado de atención. Por consiguiente, “si bien las entidades son un poco más transparentes... se mantienen las debilidades en los procesos relacionados con la lucha contra la corrupción [y es perceptible que] se requiere un mayor compromiso para promover el diálogo, la participación y la incidencia ciudadana”.

No obstante, si bien la medición de los riesgos por variables y factores no parece ser tan grave como lo hacen parecer las mediciones internacionales, 62 de las 75 entidades calificadas identificaron riesgos asociados a la Visibilidad, 61 lo hicieron frente a la Institucionalidad y tan solo 27 lo hicieron frente a Control/Sanción como muestra de la incapacidad para identificar riesgos, la poca autorregulación, el precario control externo y la ausencia de mecanismos de sanción en muchas entidades públicas. Llama la atención que las cuatro peores entidades calificadas fueron el Senado de la República, la Superintendencia de la Economía Solidaria, la Fiscalía General de la Nación y la Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF.

En el Índice de Transparencia Departamental -ITD (2017) la lectura es bastante parecida a lo estimado para las entidades nacionales. El nivel de riesgo promedio en las gobernaciones pasó de 59,1 (Riesgo Alto) en la vigencia 2013-2014 a 61,5 (Riesgo Medio) aunque el panorama sigue siendo preocupante si se tiene en cuenta que mecanismos como la Atención al ciudadano (37,9) y la Gestión del talento humano (52,6) continúan siendo deficientes. Según esta medición, en la Región Caribe fue donde se presentaron los peores indicadores, seguida por la Amazonía y la Región Pacífica. Frente

a ello, merece especial atención el comportamiento de las ciudades capitales en el Índice de Transparencia Municipal -ITM (2017) puesto que la calificación promedio cayó a 56,8 puntos considerado como Riesgo Alto y el 28% de las Alcaldías fueron calificadas con Riesgo Muy Alto. Destaca por su relativa ausencia la Divulgación de programas sociales (28,6), la Gestión de programas sociales (42,5) y la Gestión del talento humano (48).

Otro ejercicio realizado por Transparencia por Colombia en 2017 fue la investigación sobre Corrupción en Territorios de Paz 2010-2016 como caracterización de los territorios seleccionados para la consolidación de los acuerdos de paz celebrados entre la guerrilla de las FARC y el gobierno colombiano, usando como metodología de investigación el monitoreo de actividades corruptas que cuenta, contabiliza, visibiliza y analiza la corrupción en el país a partir de la prensa nacional y regional. Esta iniciativa surgió por razones coyunturales relacionadas con “el financiamiento ilegal de campañas presidenciales, la captura que por varios años ejercieron actores armados sobre las rentas públicas en distintos territorios del país, el desvío de recursos destinados a la alimentación escolar o de salud pública hacia otros propósitos” en la que se recopilaron 187 actos corruptos registrados en alguno de los 69 territorios de paz con alcance local (42%) y departamental (58%), concentrando el 60% de ellos en 7 de los 17 departamentos analizados: La Guajira, Valle, Nariño, Chocó, Antioquia, Bolívar y Cesar.

En la tipificación del informe se encontró que el 80% de los casos había correspondido a corrupción administrativa, el 11% fue corrupción política, 4% de los casos fueron corrupción de Estado, 4% fueron ejecutados en el sector privado y 1% correspondió a otros tipos de corrupción. Por tanto, es posible afirmar que el grueso de la corrupción en estos territorios se dio por “distorsiones e irregularidades generadas en la etapa de implementación y ejecución de leyes, reglas y regulaciones formuladas e instituidas, [donde] se ven involucrados en mayor medida autoridades públicas, servidores públicos, proveedores del Estado, contratistas, gremios y ciudadanos del común, interesados en alterar la gestión administrativa para apropiarse de recursos públicos en procesos de contratación pública”; recursos públicos que fueron desviados 35 veces de la educación, 26 veces en salud, 22 veces en infraestructura y 18 veces en gestión pública, acumulando así 101 de los 187 casos de los cuales fueron abiertos 429 procesos judiciales a individuos

en los que se impartieron 123 sanciones: 52% disciplinarias, 34% condenas penales y 13% de responsabilidad fiscal.

Y para cerrar este apartado, en un ejercicio por intentar vislumbrar la magnitud de los hechos corruptos en Colombia a partir de la información sobre condenas y sanciones disciplinarias impuestas, Newman y Ángel (2017) compilaron toda la información contabilizada por la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación entre los años 2009 y 2016 con base en el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), registrando 3.966 casos entre los que se contó al menos una condena por alguno de los delitos incluidos en su tipología. Sorprende por su magnitud el delito de Cohecho por dar u ofrecer con 1.071 casos, seguido por Omisiones del agente retenedor o recaudador con 891 casos, Peculado por apropiación con 697, Concusión con 353, Lavado de activos con 256, Contrato sin cumplimiento de requisitos legales con 185, Prevaricato por acción con 110 y Cohecho propio con 101 casos, acumulando el 92,4% del total.

3.2. *Desigualdad como Driver de Corrupción en Colombia*

Teniendo en cuenta la información teórica expuesta junto con el apartado anterior que ofrece una perspectiva sobre el estado de la corrupción en Colombia, el objetivo de este apartado es explorar las posibles relaciones causales que van desde la desigualdad hacia la corrupción a través de la exploración profunda de la desigualdad en la sociedad colombiana y sus características normativas e institucionales que refuerzan dicha relación. Si bien no es la intención de este apartado exponer unos hechos para conducir el debate a la formulación teórica, la evaluación de este problema como *driver* de la corrupción se mantendrá bajo las características de un estudio de caso debido a que esta metodología es completamente coherente con la flexibilidad y heterogeneidad del tema.

Cuando se oye hablar de Colombia, su mención refleja de inmediato dos ideas: violencia y narcotráfico, pero no es para menos. Hacer una evaluación de los hechos socioculturales sin delimitar su evolución a través del conflicto armado, es un error que no se debe cometer y para ello es necesario comenzar por decir que el país ha estado sumergido en la violencia desde la década de los 60, siendo el conflicto armado más longevo de la región. Sus orígenes se remontan al periodo de La Violencia (1946-1966) como una cruenta guerra entre grupos liberales y conservadores, pero de allí hasta el presente los hechos y los actores se han multiplicado: la aparición de numerosas guerrillas

de izquierda (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, el Ejército de Liberación Nacional –ELN–, el Movimiento 19 de Abril –M-19–, y el Ejército Popular de Liberación –EPL, entre las principales), el fenómeno del paramilitarismo en la derecha, la figura del narcotráfico como principal fuente de financiación y trofeo del conflicto armado y la explotación de los recursos naturales. Pese a la multiplicidad de problemas, a todos les une las mismas pretensiones: captura de rentas, dominio de territorios sin Estado, lucha por el poder y defensa particular de sus intereses.

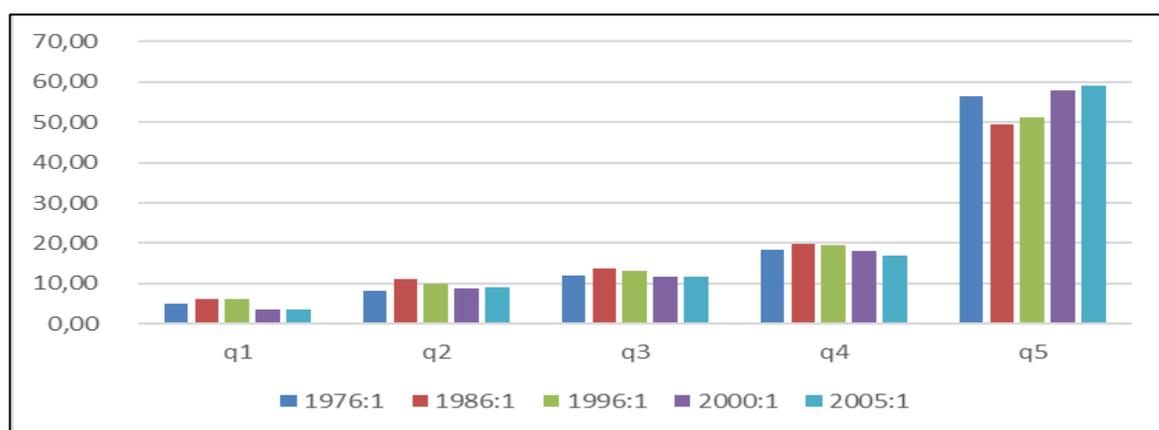
Tanto la violencia como el narcotráfico han dejado marcas que aun hoy día parecen irremediables, fraccionando la sociedad hasta el fondo y las estadísticas dan cuenta de ello (Centro Nacional de Memoria Histórica): 218.049 víctimas mortales entre 1958 y 2012, 27.023 víctimas de secuestro, 150.000 asesinatos selectivos, 716 acciones bélicas, 5.138 ataques a bienes civiles, 95 atentados terroristas, 1.982 masacres, 25.007 desapariciones forzadas, 1.754 víctimas de la violencia sexual, 5.712.506 víctimas del desplazamiento forzado, 10.189 víctimas por minas antipersonales, 5.156 víctimas del reclutamiento ilícito, 146.150 hectáreas de cultivos de coca y 462 hectáreas de cultivos de amapola (Observatorio de Drogas de Colombia, 2016), 14% del territorio abandonado u ocupado por fuerzas del conflicto (Amnistía Internacional, 2015) y una abundancia en recursos naturales que está parcialmente capturada por la extracción ilegal como es el 88% de la producción de oro que abastece una multiplicidad de actores como los mineros ancestrales, informales y grupos armados al margen de la ley.

En este país de contrastes donde los escenarios son tantos y los contextos hablan, podría ser inadecuado manifestar que Colombia es un país por naturaleza desigual, considerándola una característica inalterable en el tiempo, pero lo cierto es que en ningún momento este país se ha caracterizado por ser lo contrario. De acuerdo con estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, aunque el Coeficiente de Gini que mide la desigualdad de ingresos ha mantenido una tendencia a la baja desde 2002 cuando se situó en 0,544, su progreso lo ha llevado a situarse en 0,508 para 2017 reflejando la extrema desigualdad como una constante en el panorama económico y social. Solo para tener un referente, la estimación más antigua correspondiente a Marzo de 1976 situó al índice en 0,5190 y de acuerdo a estos cálculos, el nivel de desigualdad actual podría ser equiparable a épocas como Diciembre de 1979 (0,5058) o Marzo de

1997 (0,5096). En 2017, el Banco Mundial manifestó que Colombia era el segundo país más desigual de América Latina después de Haití y el séptimo en el mundo, poniendo en evidencia la amplia brecha entre los ingresos de los más ricos y los más pobres, así como su constancia en el tiempo.

Esta perspectiva da pie a manifestar que la desigualdad es un componente severo en la sociedad colombiana y por tanto, tiene la capacidad de ser un fenómeno lo suficientemente fuerte para generar desconfianza social, precisamente porque es así como se materializa la división social en grupos con características particularistas: por un lado los ricos se protegen para concentrar lo que tienen y perpetuarlo mientras los pobres se protegen como mecanismo para acceder a lo poco disponible y una prueba de ello es, por ejemplo, la distribución de los ingresos. La Figura 1 ilustra algunos años con el propósito de mostrar cómo ha sido el comportamiento de la desigualdad de ingresos y en qué medida este comportamiento divisorio consigue profundizar sus raíces hasta la formación de grupos sociales plenamente definidos. Una observación básica, por ejemplo, podría manifestar que incluso entre la suma de los ingresos de los quintiles 1 a 4 no se alcanzaría a superar el rango de ingresos obtenido por el quintil 5 que en la mayoría de los casos supera el 50%.

FIGURA 1
DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS LABORALES POR PERCEPTOR POR QUINTIL (PRIMER TRIMESTRE)



Fuente: DANE. Elaboración propia.

Esta evidencia en la distribución de los ingresos es tan palpable como la misma división de clases que se ha llegado incluso a asociar culturalmente con la estratificación

que si bien es una metodología para clasificar los inmuebles residenciales entre 1 (Bajo-bajo) y seis (Alto) con el propósito de cobrar diferencialmente los servicios públicos, asignar subsidios y cobrar contribuciones, son las mismas personas quienes se han apropiado de un estrato específico hasta el punto de identificarse a sí mismas en una escala de pobreza/riqueza y al mismo tiempo con sus pares. Este paisaje humano pone especial atención en la pobreza y lo que ello representa para Colombia: iniciando el milenio la pobreza monetaria¹ se situaba muy cerca del 50% de la población y la pobreza monetaria extrema cerca del 18%, cifras que han mantenido una reducción progresiva hasta la actualidad situándose en el 26,9% y 7,4% respectivamente. De igual forma la pobreza multidimensional empezó el milenio con el 30,4% de la población hasta alcanzar el 17% en 2017 pero lo que realmente preocupa son dos características: la primera es que su distribución no es uniforme sobre el territorio nacional y la segunda que estos logros significativos no se vieron reflejados en la distribución de los ingresos como se observa en el gráfico anterior.

Mientras la pobreza monetaria alcanzó el 24,2% de la población en las cabeceras para el año 2017, en los centros poblados y rurales dispersos fue del 36%. La pobreza monetaria extrema por su parte alcanzó 5% y 15,4% respectivamente y la pobreza multidimensional 11,4% y 36,6% respectivamente. Ello sugiere por lo menos que los avances en la reducción de la pobreza son preferentes con las cabeceras y sorprende especialmente que la pobreza multidimensional sea tan alta en la periferia y las zonas rurales dispersas si se tiene en cuenta que las dimensiones de este índice son: condiciones educativas, condiciones de la niñez y la juventud, salud, trabajo y acceso a servicios públicos y condiciones de vida. Entre las variables con peor calificación para las cabeceras se encontró que el 43,4% de los hogares se vieron enfrentados a bajo logro educativo, el 72,7% trabajó en el sector informal, 29,3% se vieron enfrentados al rezago escolar y el 12% de ellos estuvieron desempleados por un largo periodo; mientras las condiciones para los centros poblados y rurales dispersos fueron alarmantes: el 32,2% de

¹ Según el DANE, la línea de pobreza es el costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes (alimentarios y no alimentarios) en un área geográfica determinada y la línea de pobreza extrema es el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir únicamente la canasta de bienes alimentarios, que permiten un nivel de sobrevivencia. La línea de pobreza es actualizada con el índice de precios al consumidor (IPC) total grupo de ingresos bajos y la línea de pobreza extrema con el IPC del rubro de alimentos para el grupo de ingresos bajos.

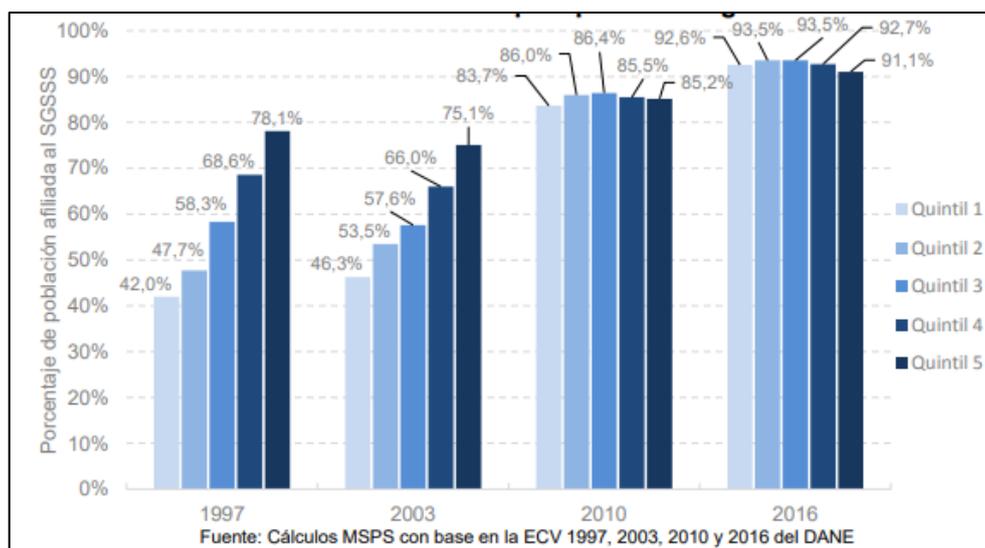
los hogares se encontraban sin acceso a fuentes de agua mejorada, 77% reportó bajo logro educativo, 36,7% se enfrentó al rezago escolar, el analfabetismo se situó en 19,8%, 90,9% trabajó en la informalidad y 11,9% de los hogares manifestaron tener barreras para acceder a los servicios de salud.

Con el objetivo de garantizar un nivel de calidad de vida acorde con la dignidad humana, fue creado y regulado el sistema de protección social en Colombia o Sistema de Seguridad Social Integrado (Ley 100 de 1993); no obstante, al presente es uno de los aspectos más fuertes donde se percibe tanto la desigualdad como la corrupción puesto que está conformado por componentes asociados a la redistribución del ingresos a través de un alto gasto público en el que interviene múltiples actores públicos y privados (agentes, principales y clientes). Este sistema está compuesto por el Sistema General de Pensiones, el Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Sistema General de Riesgos Laborales y los Servicios Sociales Complementarios, con los que se busca proteger desde la obligatoriedad del Estado el bienestar de todos los colombianos. No obstante, tanto la universalidad como la obligatoriedad no pasan del papel a los hechos y gran parte de ello se debe a que sus componentes son ineficientes, insostenibles, insuficientes y frecuentemente corruptibles. El hecho de existir desequilibrios económicos y sociales en él refuerza la reducción o pérdida de los ingresos a causa de contingencias personales no cubiertas.

Según datos de la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) efectuada por el DANE en 2012, mientras el 91,6% de la población total se encontraba afiliada al Sistema de Salud, 8,2% o casi 4 millones de colombianos no lo estaban y este porcentaje se incrementaba a 9,1% de la población fuera de las 13 cabeceras principales, acentuándose en la Región Atlántica (9,9%) y Pacífica (9,7%). Vale la pena resaltar que más de la mitad de la población (51,2%) se encontraba afiliada al Régimen Subsidiado por considerarse pobre y vulnerable (con incapacidad para realizar aportes económicos) asociando esto a la falta de dinero (31,2%), la informalidad laboral (13,6%) y el exceso de trámites (10%), entre otros. No obstante, como es de esperarse este porcentaje se vio incrementado alrededor del 80% para las áreas rurales y dispersas, siendo mayoría las afiliaciones a este régimen en las regiones Atlántica (65,7%) y Pacífica (60,1%). Y si bien es de resaltar los grandes avances en cuanto a cobertura para todos los segmentos de la

sociedad (Figura 2), esto no es garantía necesariamente en el acceso. En Ayala (2014) se encontró que mientras la región Pacífica presentó la mayor necesidad en servicios de salud, fue una de las que menos prestadores por habitante poseía.

FIGURA 2
AFILIACIÓN AL SGSS POR QUINTIL DE INGRESO



Fuente: MinSalud. Boletín N.1 Primer Trimestre 2017.

En este documento se concluyó que en Colombia no existe complementariedad entre la necesidad y el acceso a los servicios de salud porque mientras las regiones con menor demanda presentan una amplia disponibilidad de prestadores de servicios, sucede todo lo contrario en las regiones con mayor demanda; acentuando la inequidad en la distribución de la oferta de servicios de salud. Por otra parte, los múltiples esquemas de corrupción que se han formado alrededor del sistema son el otro grande factor que impide su debido funcionamiento. En un informe de El Tiempo (27 de Enero, 2018) se menciona que la Fiscalía había encontrado hasta 18 mecanismos para robarle dinero al sistema: tanto Entidades Prestadoras de Salud (EPS) como Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) y entes territoriales (todos ellos Agentes) se vieron envueltos en cadenas de corrupción al estilo “carteles” inventando pacientes, manipulando y alterando historias clínicas, haciendo falsas contrataciones, solicitando cobros por servicios no prestados y manipulando cifras, entre otros mecanismos (En Córdoba por ejemplo, en los dos últimos años “los enfermos con sida tuvieron un irracional incremento del 125 por ciento, -que- le habría costado a los colombianos más de 50 mil millones de pesos”).

Entre tanto, en el tema pensional la extrema desigualdad habla por sí sola. Según los datos de la ELPS, en 2012 solo el 37,4% de los ocupados con 15 años y más estaban cotizando en el sistema pensional mientras el 61,3% se encontraba por fuera de él, llegando a ser el 83,1% de los ocupados fuera de las 13 áreas principales. Del total de los ocupados mayores de 15 años (18.259 mil aproximadamente), solo el 54,2% contaban con un empleo formal y dentro de esta población solo el 60,9% se encontraban cotizando, frente a los independientes cotizantes que eran solo el 9,8% con respecto al 88,5% que no cotizaban su pensión. De igual forma, solo el 3,1% de los independientes fuera de las principales cabeceras municipales cotizaban efectivamente su pensión mientras la gran mayoría (96,3%) estaban por fuera del sistema, siendo las regiones Atlántica (94%) y Pacífica (93,3%) las primeras en esta problemática, aunque los asalariados no cotizantes correspondieron a 42,9% y 42,6% respectivamente, siendo superados por la región Oriental (43,7%). En esta encuesta se destaca especialmente que solo el 18,4% de las personas con 55 años y más estaban efectivamente pensionadas, siendo 15,9% en el caso de las mujeres y 21,3% en los hombres.

Con esta evidencia se espera que en el futuro próximo la inaccesibilidad al sistema de pensiones se acentúe, teniendo en cuenta que para el momento de la encuesta el 72,6% de las personas con 55 años y más no eran cotizantes de su pensión, siendo un tema preocupante en las mujeres (78,6%) en comparación con los hombres no cotizantes (65,7%) frente a las cotizantes que llegaban solo al 5,5% respecto al 13% en los hombres. Según el presidente de la Federación de Aseguradores Colombianos -Fasecolda-, solo el 23% de la población en edad de jubilación recibía una mesada pensional, estimando que este porcentaje podría caer a 18,8% para 2050 (Portafolio, 21 de abril de 2017) y entre los componentes de esta profunda desigualdad, llama especialmente la atención el hecho de reconocer puntualmente que gran parte de los subsidios destinados en el Régimen de Prima Media (administrado públicamente por Colpensiones con una concentración aproximada del 25% de los cotizantes según ELPS 2012) son destinados para las pensiones más altas que alcanzan los 25 salarios mínimos, aunque el 51% de los pensionados en este régimen solo reciben un salario mínimo mensual (Portafolio, septiembre 11 de 2017).

La desigualdad y pobreza también ofrecen una lectura territorial bastante interesante por cuenta de su relación con la distribución etnográfica. Según el DANE (Censo General, 2005) la población indígena en Colombia equivale al 3,4% del total nacional, los afrocolombianos son el 10,6% y la población Rom el 0,01%; distribuidos así: 19,98% de los indígenas está en La Guajira, el 17,85% en el Cauca, 11,14% en Nariño, 10,85% en Córdoba y 5,96% en Sucre, sumando más del 65% de la población indígena en el territorio. Los afrocolombianos por su parte están concentrados principalmente en Valle (25,33%), Antioquia (13,77%), Bolívar (11,54%), Chocó (6,63%), Nariño (6,27%) y Cauca (5,94%) sumando el 70% aproximadamente (resaltando en especial que el 82,1% la población chocoana es afrocolombiana) y en cuanto a la población Rom, su distribución por departamentos es mayoritaria en el Atlántico (40,66%), Bolívar (18,76%), Valle (14,76%), Bogotá (10,77%) y Norte de Santander (3,85%), representando casi el 90% del total. En su conjunto, este panorama no sería más que una pintura de la distribución etnográfica en Colombia, de no ser porque sorprende su alto nivel de asociación con las principales ciudades-regiones donde se concentran los índices más altos de pobreza y desigualdad como es evidente en la Tabla I a continuación:

TABLA I
POBREZA Y DESIGUALDAD EN LAS PRINCIPALES CIUDADES-REGIONES

Ciudad	Gini (2017)	Ciudad	Pobreza Monetaria (2017) %
Quibdó	0,531	Quibdó	47,9
Riohacha	0,524	Riohacha	46,9
Bogotá	0,498	Florencia	33,7
Popayán	0,486	Cúcuta	33,5
Florencia	0,474	Valledupar	33,4
Pasto	0,47	Santa Marta	32,9
Ciudad	Pobreza Extrema (2017) %	Región	Pobreza Multidimensional (2016) %
Quibdó	17,7	Pacífico	33,2
Riohacha	15,1	Atlántico	26,4
Popayán	8,1	Central	18
Valledupar	7,5	Oriental	16,8
Santa Marta	7,4	Antioquia	15,1
Florencia	6,8	Valle del Cauca	12

Fuente: DANE. Elaboración propia.

Por supuesto, toda esta relación no es solo coincidencia y a lo anterior se une otra lectura que es la relacionada con la distribución de tierras. De acuerdo con el Tercer Censo Nacional Agropecuario (2014) se encontró que el 73,2% de las Unidades de Producción -UP no superaban las 5 hectáreas, pero esta gran concentración en los minifundios solo fue equivalente al 2,3% en toda el área censada y mientras las UP entre 500 a < 1.000 y de 1.000 o más hectáreas tuvieron una participación del 0,2% cada una, su participación en el área censada fue de 3,5% y 72,2% respectivamente. Por tanto, no sorprende que el Gini de la propiedad de la tierra en Colombia ronde la escandalosa cifra de 0.86 según estimaciones del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, cifra que se ha mantenido casi invariable desde el año 2000. Entre los departamentos con mayor número de UP están Boyacá (12,8%), Cundinamarca (11%), Antioquia (10,5%), Nariño (10%), Cauca (8,2%) y Santander (6,1%) llegando al 58,6% de las UP totales, mientras los departamentos con mayor área de las UP fueron Amazonas (9,8%), Vichada (9%), Meta (7,7%), Caquetá (7,1%), Guainía (6,4%) y Antioquia (5,6%), concentrando el 45,6% del área rural censada.

Según el informe final creado por la Misión para la Transformación del Campo (2015) en lo concerniente a la desigualdad en la distribución de tierras, uno de los grandes problemas que ha tenido la política agraria es la falta de información que existe en el tema, así como la evaluación de los objetivos propuestos que han impedido conocer elementos básicos como la adjudicación y concentración de tierras e incluso los ingresos o empleos generados por hectárea. Otro factor del que poco se conoce pero que genera un gran vacío es la formalidad de los predios: “Aunque muchos pequeños productores tengan acceso a la tierra, no tienen un goce efectivo de la misma y, en muchos casos, no se benefician de las políticas públicas por falta de un título de propiedad formal. Esta circunstancia los vuelve, además, aún más vulnerables a despojos”. Según estimaciones realizadas en el informe, solo el 6% de los municipios (71) tiene formalizados entre el 75 y el 100% de los predios mientras en el 45% de los municipios (506) no superan el 50% en la formalización y el 24% del total (269) se encuentran sin información o sin catastro.

Otro de los componentes propicios para evaluar la desigualdad en Colombia es el tema de la educación y su consecuente efecto en el mediano y largo plazo. Si bien los indicadores reflejan datos satisfactorios en términos de cobertura educativa o por lo

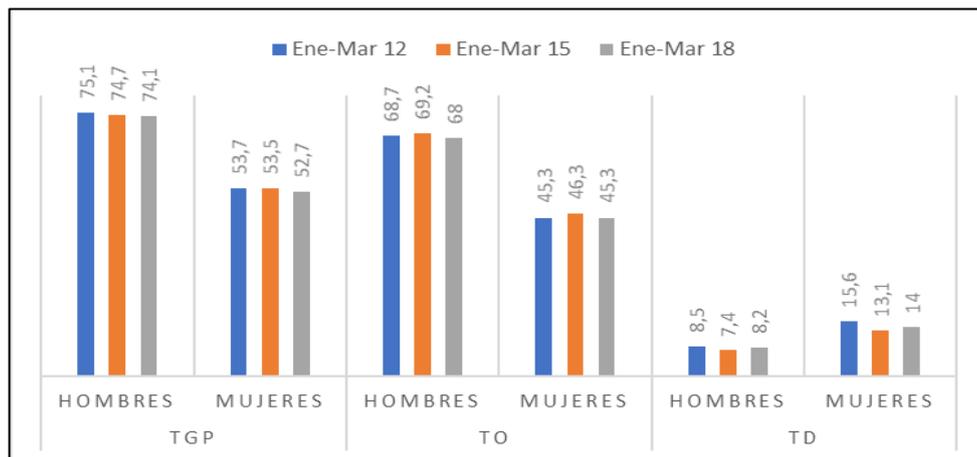
menos en lo que compete a la educación obligatorio (82,66% cobertura neta y 95,11% cobertura bruta a nivel nacional), preocupa la evaluación en términos de calidad. Por ejemplo, de acuerdo con los resultados de las pruebas PISA en 2015 programadas por la OCDE, el país estuvo entre los pocos que mejoró su medición en las tres áreas evaluadas (matemáticas, lectura y ciencias); no obstante, para todos los casos su puntuación fue bastante inferior al promedio (390 vs. 490, 425 vs. 493 y 416 vs. 493 respectivamente) y en términos del desempeño se encontró que en el caso de matemáticas el 66% se ubicó en el desempeño más bajo frente al 0,3% en el desempeño más alto; en lectura la relación fue 43% frente a 1% y en ciencias 49% frente a 0,4%; posicionando al país en los puestos 61, 54 y 57 para cada área entre 73 países.

En un ejercicio por profundizar este tema, Villegas et al. (2013) evaluaron además las condiciones socioeconómicas, la naturaleza de los colegios y el contexto municipal, encontrando que la educación pública y gratuita concentra los promedios más bajos en las pruebas nacionales y a su vez los estudiantes con mayor capacidad de pago son quienes asisten a instituciones con matrículas altas en donde se obtienen los mejores promedios. Se demostró empírica y estadísticamente que “los estudiantes de los colegios no solo están separados según la clase social a la cual pertenecen, sino que a esa separación grupal se agrega la diferencia de calidad: mientras más pobre es la población, peor es la educación que recibe [y por tanto] el sistema educativo en Colombia no elimina las jerarquías sociales, sino que por el contrario, las reproduce”. Y esta es la lectura hecha para un país donde según el Art. 67 de su Constitución Política “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social”, asumiendo por ello que el sistema educativo debe formar para atender las necesidades esenciales de los ciudadanos, el desarrollo humano y la responsabilidad con la sociedad y el medio ambiente; un reto que el Ministerio de Educación Nacional adoptó como objetivo desde 1998 a partir de cuatro competencias genéricas: lectura, escritura, matemáticas y ciudadanía (ICFES, 2013).

A la par con todo lo observado, existe una variable que es transversal en todos los componentes de este análisis y corresponde al tema de género. Según el DANE (2011), las mujeres son el 50,7% de la población colombiana y su representación es mayoritaria en cuestiones como educación y salud: estudian en promedio más años que los hombres

en todo el territorio nacional (9,7 años frente a 9,1), son menos analfabetas (1,3% frente a 2,2%), tienen tasas de asistencia escolar superior a ellos (88,7% frente a 86,8%), el 90,6% están afiliadas al sistema de seguridad en salud frente a los hombres que son el 87,7%, hay mayoría en afiliaciones tanto al régimen contributivo (44,2% frente a 42,5%) como al régimen subsidiado (46,3% frente a 45,3%) pero curiosamente la mayoría de los cotizantes son hombres (55,1% frente a 39,1%) y el 60,5% de ellas son beneficiarias. Ello sugiere la existencia de inequidades, encontradas principalmente en el mercado laboral y la representación de la mujer en el ámbito público. La Figura 3 sobre mercado laboral con la Tasa Global de Participación -TGP, Tasa de Ocupación -TO y Tasa de Desempleo -TD son prueba de ello:

FIGURA 3
MERCADO LABORAL POR SEXO (%)



Fuente: DANE. Elaboración propia.

Teniendo en cuenta que esta disparidad en el mercado laboral ha sido una constante en las últimas décadas, lo aparentemente curioso es que existe una paradoja entre educación y empleo que perjudica solo a las mujeres porque si bien ellas son el segmento de la población más educado, son quienes tienen menos oportunidades en el mercado laboral y cuando las encuentran, su trato continúa siendo desigual: según estadísticas del Ministerio de Educación (2009-2013), la brecha salarial en los grados universitarios es del 14% pero se incrementa en los grados de especialización al 18% y con las maestrías al 21%. No obstante, ONU Mujeres – Colombia va más allá al afirmar que la brecha salarial se incrementó al 23,28% en 2012 cuando diez años antes era el 17,61% y pese a

los esfuerzos por eliminar las barreras culturales en la elección profesional, las mujeres siguen siendo mayoría en las áreas de educación, salud y administración, pero están por completo relegadas en las ingenierías y afines. De igual forma su participación en política es minoritaria, ocupando en 2017 solo el 12% de los cargos por elección popular: 14% en los Concejos Municipales, 17% en las Asambleas, 9% de las alcaldías y 21% en el Congreso (ONU Mujeres – Colombia).

Y así como la participación de la mujer es minoritaria y genera vacíos en la representación de la sociedad, también lo es la participación ciudadana, otro componente que refleja la forma en que se organiza la sociedad colombiana. Al respecto, la Encuesta de Cultura Política (DANE, 2017) es sorprendente: aunque el 84,5% de los encuestados conoce los mecanismos de participación ciudadana, su asistencia a reuniones en organizaciones de participación voluntaria es muy pobre, exceptuando la asistencia a iglesias o grupos religiosos (74,5%). El 86,5% nunca ha asistido a Juntas de Acción Comunal y 88,3% nunca han estado en asociaciones, grupo o colectivos recreativos, deportivos, artísticos o culturales. La participación social es una acción profundamente ligada al beneficio particular y con ello están totalmente de acuerdo el 59,6% de los encuestados, además solo el 29,3% consideran que la participación propicia el cumplimiento de planes y proyectos para la comunidad y solo el 25,2% están totalmente de acuerdo en que a través de los mecanismos de participación las minorías étnicas y sociales han logrado reivindicar sus derechos. Es más, existe cierta desconfianza en la participación ciudadana puesto que el 37,6% no consideran que se beneficie por igual a todos los ciudadanos.

En cuanto a los procesos electorales, se encontró que el 16,1% nunca ha ejercido su derecho al voto, pero la abstención entre los encuestados se situó en 28,7% durante las elecciones locales de 2015 y los principales motivos fueron: la percepción de corrupción en los políticos (46,2%), el incumplimiento de los candidatos electos (44,6%), desinterés (43,3%), falta de credibilidad en los procesos electorales (33,4%) y falta de representación en los movimientos políticos (32%). Se consideró además que los procesos electorales no son transparentes (64,6%) y el 82,4% está totalmente de acuerdo en que a los políticos les interesan los votos y no las necesidades de la gente. En cuanto a los derechos humanos el 48% consideró que no se garantizan los derechos a la educación, salud, seguridad social

y trabajo mientras el 48,5% manifestó que tampoco están garantizados el derecho a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad y el 41,7% consideran lo mismo con respecto a la libertad de expresión, conciencia, divulgación y difusión de información. Todo ello se refleja en la desconfianza institucional que en los Partidos o movimientos políticos alcanza el 61,6%, el Congreso de la República 51,7%, Jueces y Magistrados 45,8%, la Presidencia de la República 45,0%, la Policía 44,3%, las Asambleas Departamentales 43,2%, los Concejos municipales/distritales 43,0%, las Contralorías 39,8% y la Procuraduría General de la Nación 39,6%, entre otras.

En respuesta a todo este conjunto de características presentadas, los colombianos, como agentes individualizados y guiados por valores particularistas, han desarrollado prácticas o comportamientos muy tradicionales en la cultura popular que se han autenticado como sellos de una identidad colectiva, aunque en realidad mantienen y favorecen el particularismo. Algunos de ellos son la conocida “malicia indígena”, la vivacidad, el incumplimiento de las normas, el clientelismo y la práctica de ofrecer regalos (*gift-giving*). El primero de ellos es, probablemente, el valor más extendido y hace referencia a una combinación *esquicita* de características como creatividad, astucia, prudencia e hipocresía, construida presumiblemente en el imaginario de los pueblos amerindios oprimidos entre la Conquista y la Colonia y consiste básicamente en desarrollar una fuerza de oposición y resistencia para salvaguardar y priorizar la posición individual.

A la “malicia indígena” le acompaña la vivacidad, “una categoría social ideal construida en todos los niveles económicos, que incorpora en su naturaleza muchos de los elementos propios del malicioso, más otro que desde afuera es juzgado como indisciplina [y se refleja con] la puesta en marcha de actitudes necesarias y compartidas, para conseguir fines prácticos, con un doble respaldo: el que los de mayor poder también lo hacen y la inoperancia de la norma y de las instituciones de autoridad, que precisamente son partícipes del valor mismo” (Morales, 1998), siendo ejemplos típicos del “vivo” acciones como colarse en una fila, timar al “bobo” (porque “el vivo vive del bobo” como dice el adagio popular), esquivar la justicia y todo lo que pueda ser admirado por comprometer habilidades y artimañas ingeniosas para lograr un propósito. Ello conduce a que las normas sean respetadas o incumplidas siempre que se favorezca los intereses

propios y por ello se considera que en Colombia “las normas tienen muy poca autonomía respecto de las necesidades sociales. Antes de acatarlas ellas son sopesadas con otras reglas—morales, culturales etc. —, en medio de un contexto complejo” (Villegas (2009) citado en Newman y Ángel (2017).

3.3. Una Mirada a Otros Países

El comportamiento de la desigualdad a través de los años y su posible efecto en la corrupción en otros países también es un componente interesante en este análisis puesto que revela la forma en que se asocian estas dos variables en otros contextos. Para el análisis fueron seleccionados algunos países de América (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, México y Venezuela) junto con España y Portugal para los años 1995, 2000, 2005, 2010 y el dato más reciente sobre desigualdad aportado por un organismo internacional (Ver Tabla II). En este sencillo análisis se encontró que para todos los casos Canadá, España, Estados Unidos y Portugal siempre se ubicaron en los primeros cuatro lugares por ser los países con menor desigualdad de ingresos y en casi todos los años obtuvieron los mejores resultados frente a la percepción de la corrupción a excepción de España en 1995 y curiosamente Chile que en todos los años de la muestra siempre recibió una calificación sobresaliente en la percepción de la corrupción pero a su vez manteniendo niveles altos de desigualdad.

Según los datos aportados, Venezuela fue el país con la peor calificación en cuanto a corrupción para todos los años, pero curiosamente su nivel de desigualdad ha sido relativamente más bajo en comparación con México, Brasil, Colombia y Argentina que estuvieron casi siempre en las peores posiciones, a excepción de Colombia en 1995 cuando el índice de Gini fue inferior a 50 (47,7). Estos hechos dan pie a suponer que tanto Chile como Venezuela representan dos tipos diferentes de organización institucional en la que existen componentes claramente en oposición como es la tendencia hacia un modelo económico socialista en Venezuela en las últimas dos décadas y la profundización del neoliberalismo económico en Chile. No obstante, no es posible hacer una lectura del todo acertada sobre la baja desigualdad en el país bolivariano puesto que, si bien es conocido que existen altas tasas de pobreza (87% según ENCOVI, 2017), no existe información confiable que permita observar la dinámica real del índice Gini. Y en cuanto a la percepción de la corrupción, en Venezuela hay que resaltar componentes como su

gran riqueza en recursos naturales, la dependencia del petróleo, un sector público sobredimensionado por cuenta del modelo económico y por supuesto los efectos de la creciente pobreza y la baja accesibilidad a los servicios públicos, así como la extrema concentración de poder económico, político y burocrático en el partido oficialista.

Chile por su parte es otro caso interesante porque mientras su calificación frente a la percepción de la corrupción ha estado al nivel de países como Canadá y Estados Unidos, en las últimas dos décadas su desigualdad de ingresos ha sido característica de otros países latinoamericanos, aunque con una cierta tendencia decreciente. En este país, la desigualdad obedece a factores como “la existencia de circuitos de empresas de alta productividad, con trabajadores calificados que reciben mejores salarios y tienen empleos más estables, y su contracara, empresas de baja productividad, bajos salarios, trabajadores menos calificados y alta rotación”, alta concentración de riqueza en un conjunto de grupos económicos cuya propiedad está solo en algunas personas, políticas fiscales que favorecen el ahorro privado y la inversión sobre la redistribución de ingresos y la recaudación fiscal, un Estado poco involucrado en la provisión de servicios públicos y un sistema educativo con una estructura altamente segmentaria (PNUD, 2017).

En este conjunto es interesante resaltar que 6 de los 10 países (Canadá, Chile, España, Estados Unidos, México y Portugal) hacen parte actualmente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE, cuyo objetivo es enfrentar los desafíos económicos y sociales de la globalización por medio de la identificación de buenas prácticas de gobierno. Esta pertenencia a la organización exige de sus miembros el cumplimiento de múltiples requisitos con el propósito de alcanzar tres principios fundamentales: “(a) to achieve the highest sustainable economic growth and employment and a rising standard of living in Member countries, while maintaining financial stability, and thus to contribute to the development of the world economy; (b) to contribute to sound economic expansion in Member as well as non-member countries in the process of economic development; and (c) to contribute to the expansion of world trade on a multilateral, non-discriminatory basis in accordance with international obligations.” (Convention of the OECD, 1960).

TABLA II
DESIGUALDAD Y CORRUPCIÓN: UNA MIRADA A OTROS PAÍSES

País	Gini 1995	IPC 1995
Canadá	29,3	88,7
España	34	43,5
Estados Unidos	36,1	77,9
Portugal	37	55,6
Colombia	47,7	34,4
Venezuela	48,6	26,6
México	50,4	31,8
Argentina	51,5	52,4
Chile	52,2	79,4
Brasil	62,9	27

País	Gini 2000	IPC 2000
Canadá	31,5	92
España	32	70
Estados Unidos	35,7	78
Portugal	36	64
Venezuela	46,8	27
México	50,7	33
Argentina	54,4	35
Chile	54,9	74
Colombia	57,2	32
Brasil	63,6	39

País	Gini 2005	IPC 2005
Canadá	31,5	84
España	32,2	70
Estados Unidos	38	76
Portugal	38,1	65
México	48,6	35
Venezuela	49	23
Chile	50,4	73
Colombia	55,7	40
Argentina	55,8	28
Brasil	61,3	37

País	Gini 2010	IPC 2010
Canadá	31,6	89
España	33,5	61
Portugal	33,7	60
Estados Unidos	38	71
Venezuela	39,4	20
México	46,6	31
Chile	49,1	72
Argentina	50,9	29
Brasil	55,9	37
Colombia	56	35

País	Gini Último dato	IPC 2017
Canadá	31,8	82
Portugal	33,5	63
España	34,1	57
Estados Unidos	39,1	75
Venezuela	40,7	18
Chile	45,4	67
México	45,9	29
Argentina	47	39
Colombia	50,8	37
Brasil	54,8	37

GINI
Portugal y España: Eurostat
Canadá, Estados Unidos y México: OECD.stat
Chile: PNUD
http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_cap_7_desiguypob.pdf
Argentina, Brasil, Venezuela: CEPAL
Colombia: DANE Colombia

Fuente: Elaboración Propia.

Por tanto, es comprensible que su pertenencia a la OCDE evoque en ellos ciertos patrones asociados con una mejor calidad de vida en su población, reducidos niveles de

pobreza y el compromiso hacia una economía de mercado y democracia pluralista. Entre sus lineamientos fundamentales están los Principios del Gobierno Corporativo cuyo objetivo es “facilitar la creación de un ambiente de confianza, transparencia y rendición de cuentas necesario para favorecer las inversiones de largo plazo, la estabilidad financiera y la integridad en los negocios” (OCDE, 2016). Estos principios recogen factores que influyen en la toma de decisiones empresariales como el medio ambiente, la ética empresarial y prácticas anticorrupción que también son abordadas con mayor profundidad en otras directrices de la organización y de la calidad en el seguimiento de estos principios depende que se genere el tejido de confianza institucional necesario para limitar cualquier espacio propicio a la corrupción. No obstante, a excepción de sus miembros, México representa un caso especial más bien asociado a los países no miembros latinoamericanos pero su compleja situación es bien reconocida por los profundos problemas asociados al narcotráfico, la violencia, la captura económica y política de las élites y su política fiscal profundamente regresiva (Esquivel, 2015).

4. CONSIDERACIONES FINALES

En este documento se planteó analizar el fenómeno de la corrupción a partir de una mirada institucionalista, dando a entender por ello que existen razones para considerar que la presencia de este fenómeno implica el fraccionamiento de un sistema de reglas sociales establecidas para estructurar la interacción social e incluso la posibilidad de generar su propio sistema de reglas, siendo la corrupción una especie de norma o institución. En este análisis se encontró que, si bien es complejo definir este término, el concepto de corrupción organizacional logra acoger un marco lo suficientemente amplio y específico en el que se considera una acción perjudicial ejecutada por actores en el que uno de ellos incita a la violación de reglas preestablecidas en una organización con el objetivo de obtener beneficios individuales entre los operantes.

Para que las normas sean efectivamente violadas, los actores debieron ser motivados a priorizar intereses particularistas en contraposición al cumplimiento de las normas de la organización, lo que supone una pérdida en el beneficio común. Estas motivaciones también vistas como drivers de la corrupción son determinantes para la comprensión y el combate de este fenómeno. Una de ellas, curiosamente poco estudiada en la literatura, es la desigualdad y lo que corresponde a la división de grupos sociales que se identifican bajo características similares. Aunque estadísticamente se haya encontrado en otros estudios que su relación es contradictoria, difusa e incluso poco significativa (principalmente entre la desigualdad de ingresos y los índices de percepción de la corrupción), observar estos fenómenos con una mirada miope no ayuda a esclarecer su nivel de asociación.

En el análisis para el caso colombiano se encontró que tanto la corrupción como la desigualdad son dos componentes fuertes en la cotidianidad. Por un lado, la corrupción es un problema percibido como de gran magnitud y profundidad, dando a entender que existen amplias oportunidades para corromper frente al bajo riesgo de ser controladas y sancionadas. Podría afirmarse incluso que existe confianza en la corrupción como norma, generando incentivos hacia el respeto y la prolongación de este fenómeno como institución.

Junto con ello, si la desigualdad es efectivamente un *driver*, en Colombia no habría un mecanismo más eficiente que justifique corromper. En el segundo país más desigual

de América Latina, la riqueza se concentra en una pequeña fracción de la sociedad y mientras los pobres que son la gran mayoría intentan acceder a los servicios de protección social bajo cualquier mecanismo, los ricos se adueñan de todo lo que les es posible: subsidios, accesibilidad, prioridad, oportunidades, rentas, beneficios fiscales, entre otros. Además, este fraccionamiento en la sociedad es tan profundo que se extiende a otros aspectos como la educación, mercado laboral, género y etnografía, propiciando un ambiente de desconfianza, desinterés y segregación que les hace vulnerables a la corrupción como mecanismo para protegerse unos de los otros.

Nota: El pasado 26 de agosto de 2018 se celebró en Colombia la primera consulta popular en su historia para aprobar o denegar una propuesta anticorrupción con la que se intentaba reducir los salarios de los congresistas, imponer cárcel y sanciones a los corruptos, mayor transparencia en la contratación pública, audiencias públicas para tomar decisiones de inversión nacional, rendición de cuentas de los congresistas, declaraciones de bienes/rentas/patrimonios/impuestos/conflictos de interés de los servidores públicos elegidos por voto popular y un límite máximo de tres periodos en las corporaciones de elección popular. Aunque estuvo muy cerca de ser aprobada, la consulta no alcanzó el umbral necesario en ninguna de las siete propuestas, correspondiente al 33.3% o la tercera parte del censo electoral equivalente a 12.140.342 votantes. Este hecho inspira sentimientos contradictorios en un país que dice estar cansado de la corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. (1995). Reward structures and the allocation of talent. *European Economic Review* 39,17-34.

Acham, K. (1981). *Formen und Folgen der Korruption*. Citado en: Schweitzer, H (2005). *Corruption – its spread and decline*. Del libro: *The New Institutional Economics of Corruption*. Routledge Frontiers of Political Economy.

Aguilera, R y Vadera, A. (2008). The Dark Side of Authority: Antecedents, Mechanisms, and Outcomes of Organizational Corruption. *Journal of Business Ethics*, 77, 431–449.

Amnistía Internacional. (2015). Colombia debe anteponer los derechos de las comunidades indígenas y afrodescendientes a los intereses económicos. Comunicado de prensa, noviembre 4 de 2015. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/11/colombia-must-prioritize-rights-of-indigenous-people-and-afro-descendant-communities-above-economic-interests/>.

Andvig, J. C; Fjeldstad, O.-H; Amundsen, I; Sissener, T y Søreide, T. (2000). *Research On Corruption: A Policy Oriented Survey*. Bergen: Michelsen Institute and Norwegian Institute of International Affairs.

Ayala, J. (2014). La salud en Colombia: más cobertura pero menos acceso. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Banco de la República de Colombia -Sucursal Cartagena.

Bardhan, P. (1997). Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, 35(3), 1320-1346.

Centro Nacional de Memoria Histórica. Infografías. Disponible en: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/infografias/>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. (2005). Censo General. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. (2012). Encuesta Longitudinal de Protección Social. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-longitudinal-de-proteccion-social-elps>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. (2014). Censo Nacional Agropecuario. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. (2017). Encuesta de Cultura Política. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/comunicados-y-boletines/estadisticas-sociales/cultura-politica>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. Serie Pobreza y Desigualdad. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad>.

El Tiempo. (2018). Por 18 vías se roban la plata de la salud de los colombianos. Noticia publicada en enero 27 de 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/formas-en-que-se-roban-la-plata-de-la-salud-en-colombia-175982>.

Encuesta Nacional de Condiciones de Vida Venezuela. (2017). Evolución de la pobreza. Universidad Católica Andrés Bello.

Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. México. Oxfam México.

Freisitzer, K. (1981). Gesellschaftliche Bedingungen der Korruption – Versuch einer verhaltenswissenschaftlichen Deutung. Citado en: Schweitzer, H (2005). Corruption – its spread and decline. Del libro: *The New Institutional Economics of Corruption*. Routledge Frontiers of Political Economy.

Gellius, A. *Noctes Atticae: Libro XI - 9*. Disponible en LucusCurtius. Universidad de Chicago: http://penelope.uchicago.edu/Thayer/E/Roman/Texts/Gellius/11*.html.

Graeff, P. (2005). Why should one trust in corruption? The linkage between corruption, norms and social capital. En: Lambsdorff, J, et al. *The New Institutional Economics of Corruption*. Routledge Frontiers of Political Economy, 40-58.

Gómez, C. (2004). El análisis económico de la corrupción. *Revista Latinoamericana Quórum*, 10, 127- 147.

Goudie, A y Stasavage, D. (1998). A framework for the analysis of corruption. *Crime, Law & Social Change*, 29, 113–159.

Harch, E. (1993). Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa. *Journal of Modern African Studies*, 31(1), 31-48.

Hellmann, O. (2015). The Institutionalisation of Corruption: The Neglected Role of Power. Paper prepared for the 65th PSA Annual International Conference Sheffield.

Hodgson, G y Jiang, S. (2008). La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista. *Revista de Economía Institucional*, 10 (18), 55-80. Universidad Externado de Colombia.

Huntington, S.P. (1968). Modernization and corruption. Citado en: Andvig, J. et al. (2000). *Research On Corruption: A Policy Oriented Survey*. Bergen: Michelsen Institute and Norwegian Institute of International Affairs.

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES. (2015). Resumen Ejecutivo Colombia en Pisa 2015. Ministerio de Educación Nacional.

Khan, M. (2006). Determinants of Corruption in Developing Countries: the Limits of Conventional Economic Analysis. En: Rose-Ackerman, S. *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar, 216-244.

Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.

Krueger, A. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*, 64(3), 291-303.

Lambsdorff, J; Taube, M y Schramm, M. (2005). *The New Institutional Economics of Corruption*. Routledge Frontiers of Political Economy.

Lambsdorff, J. (2007). *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence, and Policy*. Cambridge University Press.

Miller & Chevalier. (2016). Latin America Corruption Survey. Disponible en: <https://www.millerchevalier.com/publication/2016-latin-america-corruption-survey>.

Misión para la Transformación del Campo. (2015). Diagnóstico de la Inclusión Productiva en el Campo Colombiano. Informe para la Misión para la Transformación del Campo. Bogotá D.C.

Morales, J. (1998). Mestizaje, malicia indígena y viveza en la construcción del carácter nacional. *Revista de Estudios Sociales*, 1, 39-43.

Newman, V y Ángel, M. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política. *Cuadernos de Fedesarrollo*, 56.

Nieto, F. (2004). Desmitificando la corrupción en América Latina. *Nueva Sociedad*, 194, 54-68.

Observatorio de Drogas de Colombia. (2017). Reporte de Drogas de Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho. Gobierno de Colombia.

Observatorio Laboral para la Educación. (2015). Diferencias salariales y de vinculación al mercado laboral de los graduados en educación superior por sexo. Boletín, abril 15 de 2015. Ministerio de Educación Nacional.

OCDE. (1960). *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development*. Disponible en: <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>.

OCDE. (2016). *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE y del G20*. Ediciones OECD, París. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259171-es>.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2018). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2017. Informe Anual, marzo 16 de 2018. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anales/8887-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2017>.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2017). ONU Derechos Humanos expresa preocupación por homicidios, estigmatización y hostigamientos a defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia. Comunicado de Prensa, diciembre 20 de 2017. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/comunicados-de-prensa/ano-2017/8855-onu-derechos-humanos-expresa-preocupacion-por-homicidios-estigmatizacion-y-hostigamientos-a-defensores-y-defensoras-de-derechos-humanos-en-colombia>.

ONU Mujeres – Colombia. Las mujeres en Colombia. Situación de los derechos de las mujeres en Colombia. Disponible en: <http://colombia.unwomen.org/es/ONU-mujeres-en-colombia/las-mujeres-en-colombia>.

Pena, J y Sánchez, J. (2008). La Dotación de Capital como Factor Determinante de la Corrupción. *Revista de Economía Mundial*, 22, 197-220.

PNUD. (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Portafolio. (2017). Las aseguradoras insisten en una reforma pensional. Noticia publicada en octubre 4 de 2017. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/las-aseguradoras-insisten-en-una-reforma-pensional-510344>.

Reporteros Sin Fronteras. (2017). Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa. Disponible en: <https://rsf.org/es/ranking/2017>.

Rose-Ackerman, R. (1978): *Corruption. A Study in Political Economy*. London/New York: Academic Press.

Soto, R. (2003). La Corrupción desde una Perspectiva Económica. En: *Documento de Trabajo IEPUC 234*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía.

Schweitzer, H (2005). Corruption – its spread and decline. En: Lambsdorff, J, et al. *The New Institutional Economics of Corruption*. Routledge Frontiers of Political Economy, 16-39.

Tanzi, V. (1998). Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. *IMF Staff Papers*, 45(4), 559-594.

Teorell, J. (2007). Corruption as an Institution: Rethinking the Nature and Origins of the Grabbing Hand. QoG Working Paper Series. The Quality of Government Institute, Department of Political Science, Göteborg University.

Transparencia Internacional. (2017). Corruption Perceptions Index. Disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017#research.

Transparencia Internacional. (2017). Barómetro Global de la Corrupción. Disponible en: <https://transparencia.org/es/barometro-global-corrupcion-2017/>.

Transparencia por Colombia. (2017). Corrupción en Territorios de Paz 2010-2016. Disponible en: <http://transparenciacolombia.org.co/corrupcion-en-territorios-de-paz/>.

Transparencia por Colombia. (2017). Índice de Transparencia Departamental-Gobernaciones 2015-2016. Disponible en: <http://transparenciacolombia.org.co/indice-de-transparencia-departamental-gobernaciones-2015-2016/>.

Transparencia por Colombia. (2017). Índice de Transparencia Municipal Resultados 2015-2016. Disponible en: <http://transparenciacolombia.org.co/indice-de-transparencia-municipal-resultados-2015-abril-2016/>.

Transparencia por Colombia. (2017). Índice de Transparencia Nacional Resultados 2015-2016. Disponible en: <http://transparenciacolombia.org.co/indice-de-transparencia-nacional-resultados-2015-2016/>.

Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76. University of California, 399–457.

Uslaner, E. (2005). Trust and Corruption. En: Lambsdorff, J, et al. (2005). *The New Institutional Economics of Corruption*. Routledge Frontiers of Political Economy, 76-92.

Villegas, M; Espinosa, J; Jiménez, F y Parra, J. (2013). Separados y desiguales. Educación y clases sociales en Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

You, J y Khagram, S. (2004). Inequality and Corruption. John F. Kennedy School of Government Faculty Research Working Papers Series, Harvard University